

N° 9439 du rôle
Inscrit le 19 octobre 1995

Audience publique du 14 juillet 1997

Recours formé par ... **ASSELBOURG**
contre le **comité des TICE**
en matière de discipline

Vu la requête déposée le 19 octobre 1995 au secrétariat du Conseil d'Etat par Maître Jean-Marie BAULER, avocat inscrit à la liste I du tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... ASSELBOURG, directeur administratif du Syndicat des Tramways intercommunaux dans le canton d'Esch (TICE), demeurant à ..., tendant à la réformation, subsidiairement à l'annulation d'une décision du comité du Syndicat des Tramways intercommunaux dans le canton d'Esch (TICE), établi à Esch-sur-Alzette, 290, boulevard Charles-de-Gaulle, du 9 octobre 1995 lui ayant infligé la peine disciplinaire d'une amende d'un cinquième d'une mensualité brute de son traitement de base;

Vu l'exploit de l'huissier Jean-Claude STEFFEN, demeurant à Esch-sur-Alzette, du 20 octobre 1995, portant signification dudit recours au Syndicat des Tramways intercommunaux dans le canton d'Esch (TICE);

Vu le mémoire en réponse déposé le 3 mars 1997 au greffe du tribunal administratif par Maître Roger NOTHAR, avocat inscrit à la liste I du tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour le compte du Syndicat des Tramways intercommunaux dans le canton d'Esch (TICE);

Vu l'exploit de l'huissier Pierre BIEL, demeurant à Luxembourg, du 12 mars 1997, portant signification dudit mémoire en réponse à Monsieur ... ASSELBOURG;

Vu le mémoire en réplique déposé le 24 mars 1997 par Maître Jean-Marie BAULER au nom du demandeur ... ASSELBOURG;

Vu l'exploit de l'huissier Jean-Lou THILL, demeurant à Luxembourg, du 20 mars 1997, portant signification dudit mémoire en réplique au Syndicat des Tramways intercommunaux dans le canton d'Esch (TICE);

Vu le mémoire en duplique déposé le 26 mai 1997 par Maître Roger NOTHAR au nom du Syndicat des Tramways intercommunaux dans le canton d'Esch (TICE);

Vu l'exploit de l'huissier Pierre BIEL, demeurant à Luxembourg, du lendemain, portant signification dudit mémoire en duplique à Monsieur ASSELBOURG;

Vu l'article 96, al. 1er de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif;

Vu les pièces versées et notamment la décision critiquée;

Où le juge rapporteur en son rapport ainsi que Maîtres Jean-Marie BAULER et Roger NOTHAR en leurs plaidoiries respectives.

Par décision du 15 juillet 1994, le président du Syndicat des Tramways intercommunaux dans le canton d'Esch, en abrégé "le syndicat des TICE", déclencha contre Monsieur ... ASSELBOURG, directeur dudit syndicat, une instruction disciplinaire portant sur les reproches suivants:

- <<1. avoir enfermé à clef M. ... MARIANI à la date du 06.06.1994 entre 12.40 heures et 13.00 heures dans le bureau de Monsieur WOHLFARTH, avoir vers 13.00 heures hurlé que Monsieur ... MARIANI n'aurait pas de raison d'être aux TICE, qu'il aurait été engagé de façon illégale et que Monsieur WEILER serait le seul homme compétent pour exercer les activités de Monsieur MARIANI;
2. avoir à la date du 30.06.1994 lors d'un entretien avec Monsieur Fritz LIPPERT traité ironiquement Monsieur MARIANI d'ingénieur et avoir ensuite crié à l'adresse de Monsieur MARIANI qu'il ne serait pas ingénieur, mais simple serrurier, que le pays entier serait au courant et que Monsieur MARIANI ferait l'objet de la risée générale;
3. avoir perturbé une réunion de travail à la date du 01.07.1994 en déclarant à haute voix que si lui et Monsieur WEILER seraient suspendus, l'ingénieur qui ne serait en réalité que serrurier, pourrait librement régir l'atelier;
4. avoir à la date du 05.07.1994 crié à l'atelier que l'organigramme des TICE n'aurait pour lui aucune valeur;
5. avoir à la date du 07.07.1994 proféré que c'est lui le directeur, le juriste, le fonctionnaire assermenté et que Monsieur GROS n'est qu'un petit artisan « Eklenge Männi », que Monsieur GROS devrait exécuter les ordres du directeur, que l'organigramme n'aurait pour lui aucune valeur, que Monsieur TONNAR, Monsieur MARIANI et Monsieur Will HOFFMANN n'auraient aucune raison d'être aux TICE;
6. avoir à la date du 07.07.1994 déclaré à Monsieur MARIANI qu'il n'aurait aucune raison d'être aux TICE, qu'il n'aurait pas d'ordre à donner, que l'organigramme n'aurait pas plus de valeur que le papier sur lequel il serait écrit.
- >>

Suivant la même décision, Monsieur Guy ARENDT, juge de paix suppléant à Esch-sur-Alzette, fut délégué pour accomplir l'instruction disciplinaire à charge de Monsieur ASSELBOURG.

Suite à la transmission du dossier d'instruction par le délégué au président du syndicat des TICE, ce dernier, estimant que le fonctionnaire était *"suspecté d'avoir commis des fautes susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire grave"*, par décision du 12 août 1994, ordonna la suspension de ses fonctions de Monsieur ASSELBOURG avec effet à partir du 17 août 1994 pendant toute la durée de l'instruction disciplinaire en cours jusqu'à la décision définitive. Cette décision de suspension fut approuvée par délibération du comité du syndicat des TICE du 2 septembre 1994.

Par délibération du 9 octobre 1995, le comité du syndicat des TICE, estimant établis les six faits reprochés à Monsieur ASSELBOURG, infligea à celui-ci la peine disciplinaire d'une amende d'un cinquième d'une mensualité brute du traitement de base. Par la même délibération, il fut mis fin à la décision de suspension du 12 août 1994.

Par requête du 19 octobre 1995, Monsieur ASSELBOURG a introduit un recours tendant principalement à la réformation de la sanction disciplinaire avec décharge de la condamnation, et subsidiairement à son annulation.

A l'appui de son recours, il expose qu'il a fait, entre 1992 et 1994, l'objet de quatre autres procédures disciplinaires qui se sont soldées en 1994, après une suspension de ses fonctions entre le 10 septembre 1992 et le 23 février 1994 - date à laquelle est intervenu un arrêt du Conseil d'Etat ayant ordonné la cessation de la mesure de suspension dans un délai de soixante jours - par la sanction disciplinaire de l'avertissement, sur avis du conseil de discipline des fonctionnaires communaux. Il mentionne également un arrêt du Conseil d'Etat du 12 juillet 1995 ayant annulé, pour détournement de pouvoir, l'organigramme du syndicat des TICE arrêté le 18 avril 1994, lui enlevant une partie de ses attributions. - Concernant la procédure ayant conduit à la sanction disciplinaire actuellement critiquée, il estime que l'instruction menée à son encontre, en particulier les différents témoignages recueillis au cours de cette instruction, a établi qu'il n'a pas manqué à ses devoirs de fonctionnaire.

Le syndicat des TICE fait répondre que la loi ne prévoit pas, en la matière, un recours en réformation. Il se prévaut à cet effet de l'effet combiné des articles 66 et 68 de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux dont il ressortirait que le juge administratif n'est appelé à statuer au fond qu'en cas de sanction disciplinaire plus grave que celle de l'amende équivalant à un cinquième d'une mensualité brute du traitement de base.

Au fond, il fait remarquer à son tour que l'affaire disciplinaire dont le tribunal administratif est actuellement saisi a eu un précurseur dans une affaire disciplinaire déclenchée en 1992 et ayant abouti, le 2 septembre 1994, à un avertissement de Monsieur ASSELBOURG. Il expose que ce dernier, ayant réintégré le service après avoir été relevé de la mesure de suspension dont il avait fait l'objet durant l'instruction de la première procédure disciplinaire, a de nouveau gravement manqué à ses devoirs, ce qui a déclenché une nouvelle procédure disciplinaire, accompagnée d'une mesure de suspension. Il estime que les faits finalement retenus à charge de Monsieur ASSELBOURG et qui ont conduit à la sanction disciplinaire qui fait l'objet du présent litige sont établis sur base des témoignages recueillis lors de l'instruction menée par le

délégué à l'instruction. L'application de la sanction disciplinaire se réglant notamment d'après la gravité de la faute commise, la nature et le grade du fonctionnaire et ses antécédents, la sanction prononcée tiendrait compte de ces éléments, à savoir d'une part du grade élevé de Monsieur ASSELBOURG dans la hiérarchie, le demandeur n'ayant pas montré à ses collègues et subordonnés l'exemple d'un comportement correct et ayant porté atteinte à la dignité de ses fonctions et à la capacité de les exercer, et d'autre part de la sanction de l'avertissement lui infligée le 2 septembre 1994. En ordre subsidiaire, le syndicat des TICE offre de prouver la matérialité des faits retenus à charge du demandeur par voie d'enquête.

Le demandeur fait répliquer que le recours en réformation est recevable et qu'en décider le contraire reviendrait à le priver d'un second degré de juridiction, principe général élémentaire dans tout Etat de droit.

Au fond, il retrace à son tour les antécédents de l'affaire disciplinaire soumise au tribunal en fournissant des explications détaillées concernant l'affaire qui s'est soldée par un avertissement. Il conteste par ailleurs respectivement la réalité ou la gravité des six faits retenus pour lui infliger la sanction disciplinaire actuellement litigieuse. Il conteste la régularité de la procédure disciplinaire en ce qu'il ne se serait pas vu offrir la possibilité d'assister à l'audition des témoins entendus lors de l'instruction disciplinaire. Il offre par ailleurs de prouver par témoin qu'avant les élections législatives de 1994 le président de la délégation du personnel, ayant déposé comme témoin dans l'instruction disciplinaire, a averti un salarié du syndicat qu'après ces élections, le président du syndicat des TICE recommencerait et qu'alors, ce salarié et le directeur seraient mis à la porte dans un délai de six mois.

Le syndicat des TICE fournit à son tour des explications concernant la procédure disciplinaire ayant abouti à la sanction du 2 septembre 1994 pour affirmer ensuite que cette affaire est sans relation avec le litige actuellement pendant. - Il entend réfuter le reproche d'une audition non contradictoire des témoins entendus lors de l'enquête disciplinaire en faisant remarquer, d'une part, que le demandeur et son conseil ont effectivement assisté à l'audition d'une partie des témoins, et que, d'autre part, la loi ne prévoit pas, en la matière, une audition des témoins en présence des parties. Il soutient qu'il aurait appartenu au demandeur de solliciter un complément d'instruction après avoir obtenu la transmission de l'intégralité du dossier, ce qu'il a cependant omis de faire. Il conteste finalement la recevabilité de l'offre de preuve présentée par Monsieur ASSELBOURG.

QUANT AU RECOURS EN REFORMATION

En vertu de l'article 1er de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, en abrégé "le statut général", ledit statut s'applique, entre autres, aux fonctionnaires des syndicats de communes. Le même article prévoit que les dispositions du statut général qui visent le conseil communal s'entendent, dans le cas de syndicats de communes, du comité du syndicat, et que celles qui visent le collège des bourgmestre et échevins visent le président du syndicat de communes lorsqu'il exerce des fonctions comparables à celles d'un collège échevinal.

Il découle de l'article 63, alinéa 1er, du statut général que le droit d'appliquer les sanctions disciplinaires appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination, c'est-à-dire, dans le cas d'une commune, au conseil communal et dans celui d'un syndicat de communes, au comité du syndicat. Selon l'article 63, alinéa 2, les sanctions de l'avertissement, de la réprimande et de l'amende ne dépassant pas le cinquième d'une mensualité brute du traitement de base peuvent également être appliquées par le collège échevinal dans le cas d'une commune, et par le président du comité dans le cas d'un syndicat. En vertu de l'article 68, 5., alinéa 2, respectivement le collège échevinal ou le président du syndicat ont la faculté de transmettre le dossier à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui prend alors directement la décision.

L'article 66, 1. du statut général prévoit qu'au cas où le fonctionnaire a été frappé d'un avertissement, d'une réprimande ou d'une amende ne dépassant pas le cinquième d'une mensualité brute du traitement de base par décision du collège des bourgmestre et échevins, ou, en cas de syndicat de communes, par le président du syndicat, il peut, dans le mois de la notification de la décision, prendre recours à l'autorité investie du pouvoir de nomination, et qu'aucun recours au fond n'est admis contre les décisions rendues sur appel.

En vertu de l'art 66, 2., le fonctionnaire frappé de toute autre sanction disciplinaire peut exercer un recours de pleine juridiction devant le juge administratif.

Il découle de ce qui précède que l'autorité compétente pour infliger une sanction disciplinaire varie en fonction de la gravité de la sanction disciplinaire prononcée, dans ce sens que les sanctions excédant l'amende d'un cinquième d'une mensualité brute du traitement de base ne peuvent être infligées que par respectivement le conseil communal ou le comité du syndicat. Les sanctions moins graves peuvent encore être prononcées par respectivement le collège échevinal ou le président du syndicat, ces autorités disposant cependant de la faculté de transmettre le dossier, en vue d'une décision, directement à respectivement le conseil communal ou le comité du syndicat sans prendre eux-mêmes une décision.

Il en découle encore que le fonctionnaire dispose toujours du droit de faire toiser l'affaire par l'autorité investie du pouvoir de nomination; au cas où la décision n'a pas été prise directement par cette autorité, mais par respectivement le collège échevinal ou le président du syndicat, le fonctionnaire peut porter le litige devant le conseil communal ou le comité du syndicat, qui peuvent procéder à un réexamen en fait et en droit et modifier la décision concernant la sanction.

Les voies de recours ouvertes devant la juridiction administrative sont indépendantes de l'autorité qui a pris la sanction, mais elles ne sont fonction que de la gravité de la sanction prononcée. Dès que la sanction excède l'amende d'un cinquième d'une mensualité brute du traitement de base, un recours en réformation est ouvert contre cette décision. Pour toutes les décisions n'excédant pas ce degré de gravité, la loi ne prévoit pas de recours au fond devant le juge administratif.

Il est vrai qu'au cas où la sanction disciplinaire n'excédant pas l'amende d'un cinquième d'une mensualité brute du traitement de base est infligée directement par l'autorité investie du pouvoir de nomination du fonctionnaire, celui-ci ne bénéficie pas

du droit de faire examiner le litige par deux instances et, dans ce sens, il ne bénéficie pas du droit d'appel qui lui est reconnu au cas où la sanction a été prononcée par respectivement le collège échevinal ou le président du comité du syndicat. - C'est cependant à tort que le demandeur estime être ainsi privé d'un double degré de juridiction, étant donné, d'une part, qu'il dispose d'un recours en annulation devant le juge administratif, appelé d'examiner, même dans ce cadre, les faits à la base de la sanction disciplinaire, et que, d'autre part, la décision à intervenir de la part du tribunal administratif, sera susceptible d'un appel devant le Cour administrative.

La loi ne prévoyant pas de recours de pleine juridiction concernant la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre de Monsieur ASSELBOURG, le tribunal administratif est incompétent pour connaître du recours en réformation introduit contre cette décision.

QUANT AU RECOURS EN ANNULATION

En revanche, le recours de droit commun en annulation, introduit en ordre subsidiaire, régulier par rapport aux exigences de forme et de délai, est recevable.

Au vu de l'ensemble des pièces soumises au tribunal, les antécédents du présent litige, constitués par les procédures disciplinaires et les différends judiciaires antérieurs, sont à prendre en considération pour apprécier les faits de la présente espèce, les parties ayant d'ailleurs l'une et l'autre conclu dans ce sens, le syndicat des TICE ayant, en particulier, affirmé que la sanction disciplinaire actuellement litigieuse serait fonction, entre autres, des antécédents disciplinaires du demandeur. Cette démarche s'impose encore à cause du chevauchement partiel, dans le temps, de la procédure disciplinaire ayant abouti à la sanction du 2 septembre 1994 et celle dont le tribunal est actuellement saisi, ayant été mise en oeuvre le 14 juillet 1994.

Monsieur ASSELBOURG est aux services du syndicat des TICE depuis une vingtaine d'années. Au moins depuis 1991, les relations entre Monsieur ASSELBOURG d'une part, et certains membres du comité du syndicat et certains membres du personnel se sont dégradées.

En 1992, le président du syndicat déclencha contre lui une procédure disciplinaire, accompagnée de la mesure grave de la suspension pour une durée de plus d'une année et demie, sur base de charges importantes. Cette procédure a connu différents avatars. D'une part, le Conseil d'Etat a mis fin à la mesure de suspension. D'autre part, le conseil de discipline pour les fonctionnaires communaux a émis un avis dans lequel il a conclu à la décharge de Monsieur ASSELBOURG pour la plupart des reproches lui adressés et a considéré comme d'une gravité toute relative les reproches retenus à son encontre, proposant la peine de l'avertissement, qui fut finalement prononcée à son encontre.

Durant la suspension de Monsieur ASSELBOURG, l'organigramme du syndicat des TICE fut modifié de manière à enlever au directeur administratif une partie de ses attributions, dont, entre autres, celle de chef du personnel et la réception

et la distribution de la correspondance. Un arrêt du Comité du contentieux du 12 juillet 1995 a annulé cette décision pour détournement de pouvoir.

Le résultat de l'enquête montre que les relations entre Monsieur ASSELBOURG et certains membres du personnel, en particulier Messieurs MARIANI, GROS, WOLFARTH et TONNAR, sont mauvaises et qu'à différentes reprises, des prises de bec sérieuses se sont produites entre le directeur et ces membres du personnel. Il s'en dégage aussi que certains de ces membres ont témoigné, à l'égard de leur chef hiérarchique, d'un comportement pour le moins impoli. La scène au cours de laquelle Monsieur ASSELBOURG a enfermé à clé Monsieur MARIANI n'est pas, dans ce contexte et eu égard aux différentes dépositions recueillies à ce sujet, à considérer comme séquestration arbitraire, mais comme tentative maladroite du directeur d'affirmer son autorité. - Le tribunal relève par ailleurs que douze témoins, dont certains travaillent auprès du syndicat des TICE depuis plus de vingt ans, ont affirmé avoir de très bonnes relations de travail avec Monsieur ASSELBOURG et ne jamais avoir eu un différend avec lui.

Il découle de ce qui précède que si certaines réactions et remarques de Monsieur ASSELBOURG apparaissent comme déplacées voire objectivement indignes d'un fonctionnaire occupant un poste élevé dans la hiérarchie, leur gravité est toute relative voire contrebalancée par le contexte de l'affaire, ci-avant décrit.

En réalité, les relations humaines et professionnelles entre Monsieur ASSELBOURG d'une part, et une partie de ses supérieurs hiérarchiques et des membres du personnel d'autre part se sont réciproquement dégradées à tel point qu'elles auraient logiquement conduit, dans une entreprise du secteur privé, à une résiliation, le cas échéant à l'amiable, de son contrat de travail.

La procédure disciplinaire et la sanction qui s'en est suivie sont à considérer comme des manoeuvres tendant à se séparer du directeur administratif par l'usure plutôt que de sanctionner des faits constituant un réel manquement aux devoirs du fonctionnaire.

Il s'ensuit que la procédure disciplinaire et la sanction du 9 octobre 1995 ont été utilisées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées. La décision en question doit partant encourir l'annulation pour détournement de pouvoir.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant contradictoirement,

se déclare incompétent pour connaître du recours en réformation,

déclare recevable et fondé le recours en annulation,

partant annule, pour détournement de pouvoir, la décision du comité du syndicat des TICE du 9 octobre 1995,

renvoie l'affaire devant ledit comité,

condamne le syndicat des TICE aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 14 juillet 1997, à laquelle assistaient:

M. RAVARANI, président, rapporteur,
M. SCHOCKWEILER, vice-président,
M. CAMPILL, premier juge,
M. LEGILLE, greffier assumé.

s. LEGILLE

s. RAVARANI